



I Međunarodni naučni skup o ekonomskom razvoju  
i životnom standardu  
1st International Scientific Conference on economic  
development and standard of living  
“EDASOL 2011 - *Economic development and  
Standard of living*”  
Banja Luka, 23. 9. 2011.



## SINERGIJA JAVNOG I PRIVATNOG VLASNIŠTVA U FUNKCIJI PRIVREDNOG RAZVOJA: PRIMER INDUSTRIJSKIH ZONA

**Dr Predrag Dedeić, vanredni profesor**

*Beogradska bankarska akademija, Beograd, predrag.dedeic@bba.edu.rs*

**Dr Zvonko Brnjas, vanredni profesor**

*Beogradska bankarska akademija, Beograd, zvonko.brnjas@bba.edu.rs*

**Dr Ivan Stošić, naučni saradnik**

*Institut ekonomskih nauka, Beograd, ivan.stosic@ien.bg.ac.rs*

**Sažetak:** Autori su u ovom članku kroz konkretan primer uspostavljanja industrijske zone sagledali potencijal saradnje javnog i privatnog vlasništva. Analiziran je postojeći pravno-institucionalni okvir i ukazano na postojeće slabosti. Autori su fenomen industrijske zone sagledali kroz brojne relevantne propise koji se tiču, prostornog planiranja, životne sredine, javne svojine, državne pomoći, stranih ulaganja, regionalnog razvoja i dr. Oni ističu da poseban problem predstavlja adekvatno upravljanje takvim projektom. Ukazuju na potrebu da se unapred i jasno odredi primaran cilj takvog poduhvata, a to je sticanje profita. Za autore nije sporno da privatni kapital neće preuzeti rizik ulaganja u poduhvat u kome će postojati mogućnost da ad hoc zadovoljenje političkih ciljeva umanju finansijski uspeh. Posebna pažnja u radu posvećena je upravo sposobnosti tog zajedničkog korporativnog entiteta da se suprotstavi netržišnim pritiscima i obezbedi upravljanje u cilju dugoročnog uspeha i samoodrživog razvoja industrijske zone. Poseban značaj autori pridaju delovanje eksternih dinamičnih faktora procesa koji oblikuju današnju srpsku privredu a to su privatizacija, regionalizacija i proces stabilizacije i pridruživanja

**Ključne reči:** industrijska zona, investicije, public-private partnership, regionalni razvoj

### UVOD

Jednakost svojinskih oblika predstavlja relativno novu tekovinu razvoja srpskog društva i garantovana je Ustavom. Ona predstavlja *conditio sine qua non* efikasne saradnje javnog i privatnog sektora, ali put do uspešne realizacije je dug. Svojinski problemi koje je u nasleđe ostavila socijalistička prošlost, taj neuspešan miks tri oblika svojine u privredi: dominantna društvena, snažna i nekontrolisana državna i slaba privatna svojina i dalje su pred nama. Primera radi problem restitucije razrešava se još uvek.

Priznavanje privatne svojine kao stožera moderne države i njene privrede bilo je osnova tranzicionog procesa u kome se odvija izgradnja tržišne ekonomije i demokratskog druš-

tva. Jasno definisani svojinski odnosi uslov su dinamične privredne aktivnosti i efikasne države. Razmišljanje o potencijalu saradnje privatnog i javnog sektora počinje upravo od definisanja javnog vlasništva. Ovaj fenomen je u Republici Srbiji i dalje kamen spoticanja i trenutno je uređeno odredbama predloga Zakona o javnoj svojini. Činjenica da zakon nije još uvek donet (kao ni zakon o restituciji) i odsustvo relevantne relevantne sudske prakse ne ide u prilog optimizmu po pitanju saradnje ova dva sektora.. Sa druge strane privatno vlasništvo uprkos višedecenijskom prisustvu u privredi Srbije pretežno je rezultat privatizacije koju često nazivaju neuspehom (četvrtina ugovora je poništena) i gde taj koncentrisan privatni capital (tajkuni) ima glomazne holding strukture i netransparentnu upravljačku strukturu (Korporativno upravljanje 2008: 21-22). Ipak savremena kretanja zahtevaju da se javni sektor i privatni susretnu na zajedničkom zadatku a to je bolja organizacija poslovanja i efikasnije privređivanje. Uvereni smo da ova dva sektora li subjekte koji ih reprezentuju može povezati minimum interesa između ostalog i lukrativnog karaktera.

Javni sektor u Srbiji nije uspešan pa se može označiti i kao problematičan. Problem upravljanja je označen kao značajan i partijski obojen pa je institute konkursa na putu da se afirmiše u srpskom javnom sektoru (javna preduzeća).

Uspostavljanje saradnje privatnog i javnog sektora otkriva i problem neuređenog odnosa centralne i različitih oblika lokalne vlasti. Svakako nema čarobnog štapića i namera autora ovog rada nije da proriče svetliju budućnost Srbije kroz saradnju javnog i privatnog kapitala. Ambicije se svode na analizu potencijala koji sobom nosi saradnja javnog i privatnog sektora kroz konkretan model uspostavljanja i vođenja industrijske zone. Ta analiza se oslanja na postojeća iskustva i rezultate razvijenih zemalja. Razmatrajući potencijal ovog ortačkog odnosa analizirali smo pravno institucionalni okvir u Srbiji. Bili smo svesni činjenice da problematika mora biti shvaćena kao deo kompleksnih procesa koji oblikuju ovaj prostor kaoznačajan deo Evrope, posebno usled političkog cilja pridruživanja EU. U tom smislu relevantni su procesi stabilizacije i pridruživanja, harmonizacije, industrijalizacije i tehnološkog razvoja, globalizacije i standardizacije, decentralizacije i tranzicije, regionalizacije, privatizacije i dr.

## **1. MOĆ I NEMOĆ JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA**

Činjenica je da se odigrava istorijski proces traženja i oblikovanja novog mesta i funkcije javnog vlasništva koje ono nije do sada imalo. Skupoj i neefikasnoj državi treba nov upravljački kvalitet. Da li je on u privatnom preduzetništvu? Ipak ništa manji izazovi nisu ni pred privatnim sektorom koji se suočava sa brojnim pretnjama među kojima je svakako najozbiljnija svetska ekonomska kriza. Kako naći mesto jednoj privredi koja je danas duplo manja nego pre dve decenije u tim previranjima i kreirati državu blagostanja?

Ovaj rad se bavi saradnjom javnog i privatnog sektora na lokalnom nivou na realizaciji kompleksnog zadatka uspostavljanja i vođenja industrijske zone. Uspešnost ovakvog poduhvata pored pravno institucionalnog okvira koji postoji i drugih faktora koji utiču u velikoj meri zavisi od samih učesnika od njihove sposobnosti da ostvare cilj koji je dogovoren a koji predstavlja zadovoljenje interesa i jedne i druge strane. Interes privatnog kapitala po pravilu nije sporan. Profitno orijentisani ovi subjekti nose opasnost da primene makijavelijevski princip da je za ostvarenje cilja sve dopušteno čime može biti naneta

šteta drugim učesnicima na tržištu pa i interesu najšire društvene zajednice. S druge strane javni sektor je po pravilu osetljiv na političke pritiske grupa koje mogu težiti zadovoljenju nekih drugih ciljeva i time slabiti efikasnost tog javno-privatnog partnerstva i ugroziti njegovu budućnost i ostvarenje primarnih ciljeva radi kojih je i uspostavljena ta saradnja. Da li je utopijski očekivati da je moguće napraviti entitet kojim upravljaju predstavnici privatnog i javnog kapitala, u kome se zadovoljavaju unapred definisani interesi i ostvaruju postavljeni ciljevi, onemogućavaju konflikti interesa ili ukoliko nastanu efikasno rešavaju, obezbeđuje odgovorno upravljanje, adekvatan nadzor i ali i podsticaj.

Javni sektor po pravilu boluje od birokratskih procedura koje mogu biti smetnja efikasnom odlučivanju. Faktor korupcije takođe nije zanemarljiv. Odsustvo motivacije pa time i kreativnosti i optimalnog truda u pronalaženju najboljih rešenja bez obzira da li se radi o izboru direktora ili zaključenju određenog pravnog posla, kao senka prati ovaj sektor.

Put napred je u nastojanju da se efikasno spoji ostvarenje šireg interesa (npr. privredni razvoj lokalne zajednice, zapošljavanje...) i konkretnog ostvarenje profitabilnosti i održivi razvoj tog projekta. Javno vlasništvo se po pravilu shvata kao svojinski oblik čija je namena da se upotrebi u cilju zadovoljenja društvenog interesa (npr. obavljanje komunalne delatnosti). Sve značajniji faktor koji utiče na korporativno upravljanje kompanija, posebno onih čije se akcije nalaze na organizovanom tržištu na specifičan način približava privatno i javno vlasništvo i podupire tvrdnju o smislu i potrebi njihove saradnje. Usporedna praksa razvijenih zemalja svedoči o primerima uspešne saradnje u brojnim delatnostima od opšteg interesa u kome je privatni sektor ostvarivao dugoročnu dobrobit uz unapređenje kvaliteta usluga koje su nekad bile monopol javnog sektora (npr. snabdevanje stanovništva električnom energijom).

Značajno pitanje svakako predstavlja koji model od onih koje poznaje usporedna teorija i praksa bi imao najbolje šanse da se primi u Srbiji i koji bi bio podesan u realizaciji projekta industrijske zone. Usporedna rešenja pokazuju da postoji više oblika javno-privatnog partnerstva. Svaki od ovih oblika ima svoje prednosti i mane u zavisnosti od konkretne namene. Potencijalnim partnerima na raspolaganju stoji *Ugovor o upravljanju i održavanju javnog objekta* (eng. **Operations and maintenance**) *Projektovanje i izgradnja* (eng. **Design-Build**), *Ključ u bravu* (eng. **Turnkey operation**) *Zakup-kupovina* (eng. **Lease-purchase**), *Izgradi upravljaj prenesi* (eng. **Build operate transfer**) *Privremena privatizacija* (eng. **Temporary privatization**) ili neka od drugih varijacija na temu (Public Private Partnership 1999:7-10)

U svakom slučaju za uspešan poduhvat ove vrste neophodno je sagledati relevantnu regulativu, institucije, efikasnost postupka (npr. dobijanje dozvole) troškove (vidljive i nevidljive-korupcija), alokaciju rizika i dr. Sagledati šanse projekta da uspe u skladu sa situacijom u regionu i šire (EU) i nađe odgovarajuće mesto u procesu izgradnje ekonomije znanja koja podrazumeva povezivanje razvojnih centara nauke i proizvodnje. Uvereni smo da treba uložiti napor da se adekvatno iskoristi sinergija javnog i privatnog i da uspeh zavisi od sposobnosti da se uspostavi optimalan balans interesa.

## 2. INDUSTRIJSKA ZONA

Osnivanje industrijske zone, efikasno upravljanje njom i održivi razvoj predstavlja aktuelnu temu u konceptu traganja za adekvatnom strategijom razvoja nerazvijenih privreda. Za Srbiju koja se nalazi u brojnim procesima koji je menjaju: stabilizacije, tranzicije, decentralizacije i pridruživanja Evropskoj uniji, pronalaženje adekvatnog modela političkog i ekonomskog ozdravljenja direktno je povezano sa neminovnošću uklapanja u postojeću strukturu evroregiona i privlačenje sredstava predviđenih za te namene u budžetu Evropske unije. Industrijska zona kao centar lake industrije oko koga bi se okupili brojni projekti i ideje poslovne saradnje (posebno direktnih investicija) je kompleksan zadatak za sve nivoje vlasti u jednoj državi, a posebno za lokalnu zajednicu i region. Ništa manji izazov je i na strani svakog potencijalnog investitora koji se takođe suočava sa brojnim izazovima pravnog, finansijskog i organizacionog karaktera.

Projekat industrijske zone podrazumeva da se određeno zemljište na teritoriji grada ili opštine (lokalna samouprava) uredi tako da svojom infrastrukturom i drugim parametrima bude privlačno za privatne kompanije da tu postave svoje proizvodne i druge pogone. Industrijsku zonu dakle čini zemljište i prateće nepokretnosti koje je organizovano (ili je obuhvaćeno planom) na takav način da odgovara potrebama industrije (prevashodno lake). Treba imati u vidu da mnoge izgrađene industrijske zone nisu zaživele na način kako je to bilo planirano. Razloga za to ima puno.

Efikasno upravljanje industrijskom zonom je problem za sebe i zahteva upravljački entitet sposoban da reši konflik interesa između privatnog i javnog interesa (public-private partnership) i između političkih interesa i ekonomskog interesa (očuvanje i uvećanje uložених resursa).

Pored primarnog cilja da se na teritoriju lokalne samouprave privuče investitor (domaći ili strani) dobra strana industrijskih zona je što se centar proizvodne i prateće poslovne aktivnosti izmešta izvan urbanog mesta čime se postiže pozitivan efekat na stanovništvo i životnu sredinu.

Regionalizacija kao proces višeslojnog jačanja i povezivanja manjih teritorijalnih celina zahvatila je čitavu Evropu. Uviđajući pozitivne rezultate takvog razvoja EU podstiče regionalni razvoj i saradnju između celina unutar nacionalnih država. Izgradnja moderne, takozvane ekonomije znanja (Lisabonska strategija) zavisi od povezivanja i sinergijskog predanog delovanja brojnih i različitih faktora. To delovanje se odvija unutar strategija lokalnog, regionalnog i globalnog razvoja koji su pokretač i garant održivosti, internacionalizacije i konkurentnosti.

Industrijska zona može biti stožer u formiranju klastera čiji je pokretač istraživački rad kao osnov modernizacije ekonomskog rasta kroz koncentraciju i delovanje različitih subjekata: istraživački centar, poslovni subjekti, vlast jedinica lokalne /regionalne zajednice, privredne komore i asocijacije privrednika, nevladine organizacije, poslovne banke i razni posrednici. Sve te nove aktivnosti kako u tradicionalnim privrednim oblastima tako i u onima koje su nove i imaju brz razvoj (po pravilu zasnovan na novim tehnologijama) utiču na konkurentnost konkretne lokalne samouprave.

Pojedinačnu investicionu razvojnu politiku trebalo bi da lokalna zajednica uskladi sa globalnim razvojem kako na nivou regiona tako i republike pa i šire. Republika kreira eko-

nomsku politiku kojom želi da pomogne razvoj određenih regiona posebno onih koje zakonodavac naziva devastiranim. Uloga Republike je da pomaže lokalne zajednice i definiše njihovu razvijenost sa ciljem da ih finansijski pomaže. Ipak ovakav odnos treba posmatrati kao posebnu opasnost za konkurenciju (zaštita konkurencije). Sam proces je uređen zakonom koji uređuje proces kontrole državne pomoći (Zakon o kontroli državne pomoći). Rađa se i pitanje da li pomoć koja stiže sa nivoa republike slabi inicijativu s lokalnog nivoa i pitanje hoće li se kapital koji je u savremenim privredama veoma pokretljiv kretati u skladu sa strategijom razvoja republike. U tom smislu je veoma važna evidencija i praćenje (sredstva koja daje država, donatorski fondovi, samostalni izvori) kako se ne bi poremetila ravnoteža.

### **3. ANALIZA RELEVANTNIH FAKTORA: STUDIJA IZVODLJIVOSTI**

Osnivanje zone zbog svoje kompleksnosti zahteva pored sagledavanja brojnih pravnih izvora i analizu uticaja raznovrsnih društveno-ekonomskih i finansijskih parametara. Uspostavljanju industrijske zone trebalo bi da prethodi izrada studije izvodljivosti koja predstavlja skup brojnih analiza (analiza društveno-ekonomskog i pravno-institucionalnog okruženja, analiza tehničko-tehnoloških aspekata i uticaja na životnu sredinu, tržišna analiza). Treba imati u vidu da postoji prilično velika ponuda takvih zona a relativno je slaba investiciona dinamika, pa uspeh svakako zavisi od sposobnosti da se ponudi i neki kvalitet više osim infrastrukturno uređene lokacije.

Pravni izvori relevantni za industrijsku zonu su brojni i obuhvataju zakone iz različitih oblasti (svojinski odnosi, režim građevinskog zemljišta, planiranje i izgradnja, uprava i lokalna samoupravu, budžetski sistem, životna sredina...) (Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o zaštiti životne sredine; Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu; Zakon o upravljanju otpadom; Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini; Zakonu o lokalnoj samoupravi; Zakonu o finansiranju lokalne samouprave; Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi; Zakon o komunalnoj delatnosti; Predlog Zakona o komunalnoj delatnosti; Zakon o kontroli državne pomoći; Zakon o regionalnom razvoju; Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju; Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine; Zakon o Fondu za razvoj; Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru; Zakon o javnom dugu; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom dugu; Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata; Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa; Zakon o javnim nabavkama; Zakon o javnim agencijama; Zakon o stranim ulaganjima; Strategija razvoja slobodnih zona Srbije 2010-2015; Zakon o slobodnim zonama; Uredba o bližim kriterijumima za ocenu ekonomske opravdanosti određivanja područja slobodne zone; Nacionalni investicioni plan; Strategija razvoja elektronske uprave u RS za period od 2009 do 2013; Zakon o elektronskom dokumentu; Zakon o elektronskom potpisu; Zakon o zaštiti podataka o ličnosti; Zakon o budžetskom sistemu).

. Ipak zakonska regulativa bi trebalo da bude konkretizovana (npr. Zakon o industrijskim zonama) i samo dobra osnova da se materija razradi podzakonskim aktima i tako ponudi put kreiranja industrijskih zona čime bi se znatno olakšalo i lokalnoj zajednici i investito-

rima. Čini se da je prevagnula politička volja da se to učini sa slobodnim zonama o čemu govori i osnivanje posebnog organa uprave i donošenje odgovarajuće regulative.

Kada su u pitanju društveno ekonomski faktori uticaja oni se odnose na zapošljavanje lokalnog stanovništva, uticaj na životnu sredinu, jačanje kapaciteta lokalne privrede, jačanje fiskalnog kapaciteta lokalne samouprave i dr. Sa druge strane finansijski ciljevi su prevashodno orijentisani ka ostvarenju prinosa na uložena sredstva. Politički faktor takođe deluje na svoj način, nekad konstruktivno a nekad destruktivno. Pred lokalnom zajednicom je složen zadatak da uravnoteži delovanje tih faktora i heterogenih interesa.

Razvoj industrijske zone kao specifičan instrument privrednog razvoja lokalne zajednice, prostire se na više segmenata društva i privrednog života i podrazumeva uključivanje više subjekata. u investicioni proces neminovno nosi sa sobom opasnost od konflikta interesa između organa centralne i lokalne vlasti, kao i unutar svake od njih. Posebno značajan problem može doći od konflikta funkcija odnosno političke (rešavanje političkih problema) i vlasničke (upravljanje finansijskim resursima u skladu sa pravilima ekonomske struke). Iz tih razloga uspostavljanje odgovarajuće strukture i procesa sistema kojim se uravnotežavaju ti interesi je veoma značajan segment u procesu uspostavljanja i upravljanja industrijskom zonom.

Razvoj Republike Srbije je fundiran i projektovan značajnim brojem strateških dokumenata kako centralne tako i lokalne vlasti i ukazuje na očigledan trend jačanja lokalne samouprave i veća zainteresovanost za usmeravanje sopstvenog privrednog razvoja. Istovremeno praksa pokazuje da proces izgradnje industrijskih zona napreduje ali i da njihov broj nije i potvrda efikasnosti tog procesa. Tačnije čini se da i dalje ovaj model razvoja ostaje nedovoljno iskorišćen potencijal u privlačenju direktnih investicija. Ovakvo stanje dovodi nas u nedoumicu i kao prvo se nameće pitanje da li je odluci da se formira industrijska zona prethodila odgovarajuća argumentacija koja potvrđuje svrsishodnost osnivanja kao i da li se na efikasan način upravlja postavljenom zonom. Pored ove konstatacije i pitanja ostaje i ne manje značajno otvoreno pitanje (kojim se nećemo baviti u ovom radu) da li je dobro u konkretnom slučaju uspostaviti industrijsku zonu na poljoprivrednom zemljištu (promena namene) na štetu razvoja poljoprivrede. Svakako stvari treba sagledati i šire od lokalnog nivoa i imati u vidu značaj sveukupne investicione klime (prema izveštaju Svetske banke za 2010. godinu (eng. Doing Business Report) Srbija je na 88. mestu po pogodnosti okvira za investiranje).

#### **4. INVESTICIONA INICIJATIVA SA LOKALNOG NIVOA**

Lokalna samouprava postaje sve značajniji inicijator sopstvenog privrednog razvoja. Osnov za to su, relativno skoro, postavili novi zakonski propisi jasno definišući nov pravni položaj lokalnih samouprava (Zakon o lokalnoj samoupravi; Zakonu o finansiranju lokalne samouprave)

Pravni položaj lokalne samouprave je dakle definisan zakonom, čime je razgraničena nadležnost centralne vlasti i jedinice samouprave (opština odnosno grad) i republike (Zakon o lokalnoj samoupravi). Lokalna samouprava ima poslove izvornog delokruga a zakonom joj se mogu poveriti i poslovi iz nadležnosti republike.

Savremeno društvo i privreda od lokalne samouprave traže da se značajnije uključi u sve sfere života u cilju zadovoljenja interesa lokalnog stanovništva, a posebno ekonomskoj. Proces investiranja u tome ima posebno značajan položaj. Obavljanje delatnosti koje su u interesu lokalne zajednice, njenih organa i građana, može se vršiti i preko preko pravnog ili fizičkog lica u skladu sa zakonom.

Svedoci smo značajnih promena koje pogađaju nacionalne države u evropskom prostoru. Procesi koji imaju posebnu težinu i direktno utiču na privredni život su: proces stabilizacije i pridruživanja, kojim se oduzima (dobrovoljna predaja) značajan deo suvereniteta nacionalnoj državi i prenosi na supranacionalnu tvorevinu (EU), proces decentralizacija kojim se jačaju nadležnosti lokalne samouprave i regiona u odnosu na centralnu vlast i konačno proces privatizacije kojim državna imovina prelazi u privatno vlasništvo. Sve ove promene imaju za cilj izgradnju efikasnije i jeftinije države i snažniji privredni razvoj.

Može se istaći da je lokalna samouprava direktno zainteresovana za investicije na svojoj teritoriji i po prirodi stvari lakše može da ih rešava. Upravo kroz proces uspostavljanja industrijske zone moguće je sagledati pun kapacitet i značaj lokalne vlasti ali i maksimum domašaja njenog delovanja jer je ona samo segment ojačan kroz proces decentralizacije vlasti ali pod direktnim uticajem šireg procesa regionalizacije ne samo Republike Srbije (Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine) već Evropske unije. Sveobuhvatan pristup zahteva da industrijsku zonu sagledamo kao sastavni deo regiona a u svetlu tretmana ostalih regiona a posebno susednih unutar iste države. U tom smislu moramo uvažiti delovanje brojnih faktora kao što su: regionalni razvoj, mere državne pomoći, zainteresovanost potencijalnih investitora, mehanizme za eliminisanje konflikta interesa, efikasnost administrativnih procedura, mogućnosti za finansijske podsticaje i dr.

Sumaran uvid u zakonsku regulativu i institucionalni okvir pokazuje da lokalna samouprava ima kapacitet za uspostavljanje industrijske zone. Posebno značajna zakonska regulativa koja se odnosi na razgraničenje nadležnosti lokalne (opštine i gradovi) i centralne vlasti po pitanju industrijskih zona, pravni osnov za inicijativu razvojnih projekata i njihovo finansiranje i konkretno određenje subjekta nadležnog da operativno realizuje i vodi investicioni poduhvat.

Problem finansijskih mogućnosti lokalne zajednice po pravilu se javlja u većini opština. Ova oblast uređena je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (Zakon o finansiranju lokalne samouprave). Način i uslove pod kojima lokalna zajednica može da prikuplja novčana sredstva zaduživanjem, određuju zakonski propisi. (Zakon o javnom dugu). Dodatna sredstva mogu se obezbediti zaduživanjem koje može biti putem uzetog kredita ili emitovanja hartija od vrednosti.

Preuzimajući odgovornost za sopstveni razvoj lokalna samouprava mora da prostorno planiranje iskoristi kao efikasan instrument u privlačenju investicija i povećanju stope zaposlenosti lokalnog stanovništva. Slobodno zemljište u prigradskoj zoni je značajan resurs i potencijal razvoja ali je njegovo korišćenje i deformacije koje je sobom nosio proces gradnje drastičan primer za neuspeh. Analitičari to pripisuju lošoj pravnoj regulativi koja je prethodila sadašnjem Zakonu o planiranju i izgradnji. Stanje koje je za sobom ostavio prethodni zakon (tačnije njegovo nepoštovanje) stručnjaci označavaju kao eklatantan primer neefikasnosti i korupcije u javnom sektoru sa veoma negativnim posledicama

na privredu i život stanovništva. Nova regulativa predstavlja pokušaj da se sledeći evropska dokumenta oblast prostornog i urbanističkog planiranja, režima građevinskog zemljišta i izgradnje objekata uredi na kvalitetan način.

Osnivanja industrijske zone svakako podrazumeva jasan pravni status zemljišta na kome se gradi. Lokalna samouprava nije vlasnik zemljišta jer prema propisu iz 1995 godine pripada Republici Srbiji. Tako da sve transakcije sa zemljištem (osim zakupa) podlažu režimu odobrenja od strane republičkog organa (direkcija). Često se u praksi javljaju problemi u vezi sa zemljištem (vraćanje zemlje vlasnicima, dugoročni zakupi, nerešeni svojinsko-pravni odnosi i dr.)

Pored svojinskih pitanja javlja se i problem namene zemljišta ukoliko je se industrijska zona podiže na zemljištu koje je poljoprivredno (postupak prevođenja poljoprivrednog u nepoljoprivredno zemljište i sl.). Takođe utvrđivanje tereta na njemu, zakupa i sl. Pitanje resursa koji čine industrijsku zonu i pravnog ovlašćenja da se njima upravlja dodatno komplikuje situaciju.

Sredstva koja su stekle (ili stižu) lokalne samouprave su Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije date u svojinu Republici Srbiji. To konkretno znači da je imovina jedinica lokalne samouprave postala imovina Republike Srbije a jedinice imaju pravo korišćenja. Ovakvo pravno stanje rezultiralo je i obavezom da se za sve transakcije u vezi zemljišta (zakup, hipoteka...) obavezno traži saglasnost Direkcije za imovinu Republike Srbije. Identičan pravni status ima i imovina javnih preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

Postojeće stanje ukazuje da je neophodno donošenje zakona o javnoj svojini. Činjenica da je Zakonom o planiranju i izgradnji napravljen veliki pomak napred u smislu da je propisano da jedinica lokalne samouprave može da ima svojinu na građevinskom zemljištu ali je sprovođenje te odredbe direktno vezano za donošenje zakona koji bi uredio pitanje javne svojine.

Uspeh industrijske zone zavisi u velikoj meri od njenih komparativnih prednosti (strateški položaj, komunalna opremljenost...). Konkretno govoreći veoma je važno motivisati ulagača-investitora na način koji oni razumeju u smislu standardnih parametara za utvrđivanje uslova koje konkretna zona nudi (cena zemljišta, finansijski podsticaji, procedura za dobijanje dozvola, pravna zaštita, karakteristike zemljišta, raspoloživa površina i namena zemljišta, npr. poljoprivredno, usitnjenost parcela, vlasništvo nad parcelama, npr. problem povraćaja zemljišta vlasnicima itd.

Podsticajne mere na nivou republike (posebno značajni podsticaji u sferi poreske politike npr. porez na dobit, na zaradu, olakšice prilikom zapošljavanja radnika, poreski krediti i oslobađanja poreza na investicije u određenom vremenskom periodu i sl. Od ne manjeg značaja su i finansijski podsticaji kao što su dodela bespovratnih finansijskih sredstava za investicije, programi vanrednih podrški i sl.

Regiona i lokalne su veoma značajne u tom procesu privlačenja direktnih investicija. Primera radi zemljište se ustupa bez nadoknade, besplatne komunalije, efikasan sistem izdavanja dozvola i sl. Lokalna samouprava mora da pripremi adekvatnu komunalnu, energetsku, saobraćajnu u drugu strukturu.



Osnovna obaveza lokalne samouprave je da prvenstveno deluje na dobrobit lokalnog stanovništva, prevashodno povećanje zaposlenosti i standarda pa u tom smislu sve podsticajne mere (obaveze koje preuzima lokalna samouprava-opština ili grad) moraju da nose sa sobom i obaveze koje se nameću investitoru a koje su u direktnoj vezi sa osnovnom orijentacijom delovanja lokalne vlasti u interesu njenih stanovnika. Primera radi obaveza da zaposli određeni broj ljudi

Opšteprisutan trend kod zemalja u tranziciji i razvoju je uspostavljanje slobodnih zona u cilju privlačenja stranog kapitala. Slobodne zone predstavljaju specifičan instrument ekonomske politike i po pravilu se vezuje za zemlje u razvoju i tranziciji. Čini nam se potrebnim da projekat industrijske zone uključi i eventualno takvu soluciju ukoliko stranim investitorima odgovara taj oblik eksteritorijalnog poslovanja.

Tendencija formiranja slobodnih zona u Srbiji ukazuje na potencijalnu transformaciju industrijske zone u slobodnu zonu i korišćenje određenih prednosti. To sobom nosi čitav niz mera pogodnosti po pitanju oslobođenja od naknada u izgradnji i pri eksploataciji objekata (uređenje građevinskog zemljišta, za izdavanje uslova za priključenje na infrastrukturne mreže, takse i troškovi opštinske uprave i dr.

Lokalna vlast pored zakonske podloge za svoju investicionu aktivnost mora da ima podršku centralne vlasti na putu privlačenja direktnih investicija (strategije, konkretne mere i sl. Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija).

## **ZAKLJUČAK**

Javno-privatno partnerstvo predstavlja značajan instrument finansijske i upravljačke podrške lokalnoj samoupravi i jedan od modela razvoja koji omogućava da se izbegne direktno zaduživanje. Ukoliko jedinica lokalne vlasti svoj razvoj vidi u industrijalizaciji, inkorporisanje privatnog kapitala u taj razvojni projekat može da bude dobar potez.

Pored primarnog zadatka svake vlasti da kreira odgovarajući regulatorni i institucionalni ambijent, kada je u pitanju javno-privatno partnerstvo u konkretnom projektu industrijske zone, lokalna vlast se sa makro nivoa spušta na mikro i pojavljuje u sasvim drugačijoj ulozi. Ova dvostruka uloga potencijalno rađa čitav niz problema koji izviru iz konflikta interesa. Na prvom mestu javlja se opasnost od političkih pritisaka za ostvarenje drugih ciljeva izvan onih omeđenih dogovorom sa privatnim partnerom.

Značaj ovog rada vidimo u sve većoj svesti da industrijske zone imaju ključnu ulogu u razvoju Republike Srbije a posebno njenih nerazvijenih regija. i potrebi da se u kapitalne investicije uključi privatni kapital i tako iskoriste njegovi finansijski potencijali, znanje i iskustvo.

Lokalna samouprava u Srbiji prema pozitivnim propisima može da osnuje industrijsku zonu i iskoristi je kao instrument sopstvenog razvoja. Bar za to nema isključivih pravnih smetnji. Ipak ima brojnih prepreka koje treba savladati što deluje kao odvratajući faktor.

Uspostavljanje i upravljanje industrijskom zonom je kompleksan zadatak za lokalnu zajednicu i svakog potencijalnog investitora i sobom nosi brojne izazove pravnog, finansijskog i organizacionog karaktera. Jedan od ključnih faktora uspeha ovog poduhvata je efi-

kasna i pravična podela rizika. Tako postavljena saradnja omogućuje da lokalna samouprava dobije sredstva i znanje privatnog partnera i poverivši mu obavljanje svojih izvornih funkcija ostvari pozitivan efekat prema korisnicima usluga a privatnom kapitalu prostor za ostvarenje profitabilnosti.

Projekat te vrste podrazumeva da se određeno zemljište na teritoriji grada ili opštine (lokalna samouprava) uredi tako da svojom infrastrukturom i uz druge prateće sadržaje i podsticaje bude privlačno za privatne kompanije da tu postave svoje proizvodne i druge pogone. Industrijsku zonu čini zemljište i prateće nepokretnosti koje je organizovano (ili je kao takvo obuhvaćeno planom) na način da odgovara potrebama industrije (prevashodno lake). Pored ostvarenja primarnog cilja da se investitori koncentrišu na određenoj lokaciji (domaći ili strani) i tako podstakne proizvodnja i zaposli lokalna radna, postiže se i dodatni pozitivan efekat jer se industrija udaljava od urbanog mesta čime se pozitivno deluje na stanovništvo i životnu sredinu.

Uspešna realizacija javno-privatnog partnerstva u realizaciji industrijske zone podrazumeva izbor najoptimalnijeg oblika saradnje, dobru studiju izvodljivosti i jasan i kvalitetan ugovor, uz fleksibilan pristup potrebi prilagođavanja prava i obaveza novonastalim okolnostima dinamičnog okruženja.

Pravni okvir je potrebno doraditi. Na prvom mestu to zahteva donošenje zakona koji će jasno definisati javno vlasništvo odnosno vlasništvo lokalnih samouprava. Propisi kojima bi se uredilo javno-privatno partnerstvo učinili bi se puno na smanjenju neizvesnosti. Zakon o koncesijama nije dovoljno obuhvatan posebno kada su u pitanju manji poduhvati lokalnog značaja. Sa druge strane podzakonska akta bi trebalo da detaljnije urede proces industrijalizacije Srbije.

Privlačenje direktnih stranih investicija je mnogo kompleksniji zahvat od pukog uređenja zemljišta.. Lokalna samouprava mora da bude aktivna u tom procesu jer je u tom privlačenju direktnih investicija i sama izložena konkurenciji drugih lokalnih samouprava. Postojeća iskustva su oskudna i odnose se na saradnju u oblasti komunalnog otpada, a industrijske zone koje su izgrađene nisu u značajnoj meri bile atraktivne za investitore.

Uspeh industrijskih zona u Srbiji zavisi i od njihove kompatibilnosti sa razvojnom politikom Evropske unije, posebno u odnosu na već formirane evroregione i postojeće slične zone i industrijske parkove. Dobro pozicionirana zona ima šansu da privuče direktne investicije i sredstva iz relevantnih fondova. Ipak treba biti oprezan u prognozama i obazriv u očekivanjima jer Srbija i dalje spada u kategoriju prezaduženih zemalja visokog investicionog rizika.

## LITERATURA::

1. Korporativno upravljanje, (2008). International Finance Corporation, Beograd.
2. Lisabonska strategija promovisanja ekonomije znanja.
3. Public Private Partnership, (May 1999). A Guide for Local Government, British Columbia.
4. Strategija razvoja slobodnih zona Srbije 2010-2015.
5. Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine.
6. Uredba o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija (Sl. gl. RS 34/2010).
7. Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Sl. gl. 2006).
8. Zakon o Fondu za razvoj (Sl. gl. 36/2009).

9. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom dugu (Sl. gl. 107/2009).
10. Zakon o javnim agencijama (Sl. gl. 18/2005, 81/2005).
11. Zakon o javnim nabavkama (Sl. gl. 116/2008).
12. Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa (Sl. gl. 25/2000, 25/2002, 107/2005 i 108/2005-ispr.).
13. Zakon o javnom dugu (Sl. gl. 85/2005, 115/2005).
14. Zakon o kontroli državne pomoći (Sl. gl. 51/2009).
15. Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. gl. 9/02).
16. Zakon o planiranju i izgradnji (Sl. gl. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011).
17. Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Sl. gl. 70/2007)
18. Zakon o komunalnoj delatnosti (Sl. gl. 16/97, 42/98).
19. Zakon o regionalnom razvoju (Sl. gl. 51/2009).
20. Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije (Sl. gl. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97).
21. Zakon o stranim ulaganjima (Sl. gl. 3/02 i 5/03).
22. Zakonu o finansiranju lokalne samouprave (Sl. gl. 2006).

**Abstract:** *In this article the authors analyzed the problem of governance of public private partnership entity responsible for establishment of industrial zone . They focused their attention to legal rules that can preserve interests of both parties and instruments suitable to solve potential conflict of interests. Legal and institutional frame concerning numerous issues such as urban planning, public property, state aid, environment etc . were discussed. The authors pointed out that relevant regulation in Serbia has to be improved to fulfill its prime aim to guarantee fair and transparent relations between public and private sector. The phenomenon of governance of industrial zone as public private venture was seen as part of process of regionalization and stabilization and association.*

**Key words:** *industrial zone, investments, public-private partnership, regional development*